

## **DIREITO ADMINISTRATIVO**

### **BENS PÚBLICOS**

**I – CONCEITUAÇÃO** – Conceitua-se bens públicos como sendo todas as coisas corpóreas ou incorpóreas, móveis ou imóveis que pertençam sob qualquer título às entidades públicas. Na lição de José dos Santos Carvalho Filho são bens públicos “todos aqueles que, de qualquer natureza e a qualquer título, pertençam às pessoas jurídicas de direito público, sejam elas federativas como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sejam da Administração descentralizada, como as autarquias e as fundações de direito público.” (Manual de Direito Administrativo, 7ª edição, pág. 825).

**II - CLASSIFICAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS** – O Código Civil em seu artigo 66 classifica os bens públicos em bens de uso comum, bens de uso especial e bens dominicais.

- Bens de uso comum seriam aqueles destinados por natureza ou por lei ao uso coletivo. Ex: ruas, praças, calçadas.
- Bens de uso especial seriam os usados pela Administração para a consecução de seus objetivos. Ex: repartições públicas.
- Já os bens dominicais seriam aqueles que não possuem uma destinação pública, podendo serem aplicados para a obtenção de renda.

Há uma classificação doutrinária que subdivide os bens públicos em domínio público do Estado (que abraçariam os bens de uso comum e de uso especial) e domínio privado do Estado (que seriam os bens dominicais).

O Código de Contabilidade Pública da União classifica os bens públicos, por sua vez, em não patrimoniais (os bens de uso comum), patrimonial indisponível (bens de uso especial) e patrimonial disponível (bens dominicais).

Há uma classificação ainda quanto à titularidade entre bens federais, estaduais e municipais.

**III - DOMÍNIO PÚBLICO** – Designa os bens afetados à uma finalidade pública, compreendendo os bens de uso comum e de uso especial.

Seria, na lição doutrinária, o conjunto das coisas móveis e imóveis de que é detentora a Administração, afetadas quer a seu próprio uso, quer ao uso direto ou indireto da coletividade, submetidos a regime jurídico de direito público derogatório e exorbitante do direito comum.

Os elementos do domínio público portanto seriam um conjunto de bens móveis e imóveis; pertencentes à Administração; afetação ao uso coletivo ou ao uso da Administração; regime jurídico de direito público, não se aplicando conseqüentemente os institutos regidos pelo direito privado.

Como modalidades de bens sob o domínio público do Estado, como já exposto, temos os bens de uso comum e os de uso especial.

Os bens de uso comum do povo seriam aqueles que por determinação legal ou por sua natureza podem ser utilizados por todos em igualdade de condições, sem necessidade de consentimento individualizado por parte da Administração.

Os bens de uso especial seriam as coisas móveis ou imóveis utilizados pela Administração para a realização de suas atividades e consecução de seus fins.

Em razão de sua destinação públicas os bens sob o domínio público do Estado estão fora do comércio jurídico de direito privado, apresentando assim como características a inalienabilidade, a imprescritibilidade, a impenhorabilidade e a impossibilidade de oneração.

Há de se ressaltar que a inalienabilidade não é absoluta, a não ser com aqueles bens que por sua própria natureza são insuscetíveis de valoração patrimonial (ex: mares, rios). Os que são inalienáveis em decorrência de destinação legal e são suscetíveis de valoração patrimonial podem perder o caráter de inalienabilidade desde que percam a destinação pública, o que se dá pela desafetação.

**IV - BENS DO DOMÍNIO PRIVADO** - São os bens dominicais, os bens do patrimônio disponível. Constituem o patrimônio do Estado, como objeto de direito pessoal ou real de cada uma dessas entidades, são bens que pertencem ao Estado na sua qualidade de proprietário.

Como características comportam uma função patrimonial ou financeira, se destinando a assegurar rendas ao Estado em oposição aos demais bens públicos que são afetados a uma destinação de interesse geral.

**V - ALIENAÇÃO DE BENS PÚBLICOS** - No que se refere aos bens de uso comum e de uso especial não há possibilidade de alienação. Por estarem afetados a fins públicos, estão fora do comércio jurídico de direito privado, não podendo ser objeto de relação jurídica regida pelo direito privado.

Para serem alienados pelos métodos do direito privado, tem de ser previamente desafetados, ou seja, passar para a categoria de bens dominicais, pela perda de sua destinação pública.

Quanto aos bens dominicais, não estando afetados a finalidade pública específica, podem ser alienados por meio de institutos do direito privado ou do público.

Na esfera federal os requisitos para a alienação de bens dominicais seriam o interesse público, prévia avaliação, procedimento licitatório e autorização legislativa (este último requisito só é exigível quando se tratar de bens imóveis que sirvam as pessoas jurídicas de direito público).

**VI - USO DO BEM PÚBLICO PELO PARTICULAR** - Os bens públicos das três modalidades podem ser utilizados pela pessoa jurídica de direito público que detém a titularidade, ou por outros entes públicos aos quais sejam cedidos ou até mesmo por particulares.

Quanto ao uso pelo particular impõe-se uma dupla classificação:

- Uso normal ou anormal – pelo critério da conformidade ou não da utilização com o destino principal a que o bem está afetado.
- Uso comum ou privado – pelo critério da exclusividade ou não do uso, combinado com a necessidade ou não de consentimento expresso da Administração.

Em relação ao uso normal ou anormal há de se apregoar que o uso do bem público por particular nem sempre tem por objeto o mesmo fim a que ele se destina. Assim uso normal é aquele que se exerce de conformidade com a destinação principal do bem, já o uso anormal é o que atende a finalidade diversa ou acessória da destinação principal do bem.

Exemplos: rua aberta a circulação (uso comum normal); rua utilizada para festejos (uso comum anormal); pessoa obtém permissão para ocupar um “Box” no mercado municipal (uso privativo normal); instalação de mesa sobre a calçada (uso privativo anormal).

As utilizações anormais devem possuir uma certa compatibilidade com o fim principal do bem. Seu exercício depende de manifestação discricionária do poder público (ex: permissão de uso). Já o uso privativo normal tem disciplina legal uniforme para todos os usuários (ex: concessão de uso).

Uso comum como já demonstrado é o que se exerce em igualdade de condições por toda a coletividade. Apresenta como características o fato de ser aberto a todos, pode ser exercido anonimamente em igualdade de condições, sem necessidade de consentimento expresso e individual da Administração.

Em regra tal uso é gratuito, e está sujeito ao poder de polícia do Estado que compreende a regulamentação, a fiscalização e aplicação de medidas coercitivas.

O uso comum por sua vez admite duas modalidades: o uso comum ordinário e o uso comum extraordinário. No uso comum extraordinário a utilização é exercida sem o caráter da exclusividade que caracteriza o uso privativo, porém sujeito à remuneração ou a consentimento da Administração. Ex: pedágios, desfile, comícios etc.

O uso comum ordinário é aberto a todos, indistintamente, sem exigência de autorização, e sem retribuição de natureza pecuniária.

O uso privativo é o que a Administração pública confere, mediante título jurídico individual, à pessoa

ou grupo de pessoas determinadas, para que o exerçam, com exclusividade, sobre parcela de bem público.

Como características temos a exclusividade na utilização da parcela do bem público; a exigência de um título jurídico individual, pelo qual a Administração outorga o uso e estabelece as condições em que será exercido.

O título jurídico individual pode ser público ou privado. Os públicos são obrigatórios para o uso particular de bens de uso comum e de uso especial e são a autorização, a permissão e a concessão.

Os títulos privados somente são possíveis em determinadas hipóteses para os bens dominicais.